

# 学术、政府、市场在高等教育分层中的互动与制衡 ——伯顿·克拉克《高等教育新论》评析

张宝蓉

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 随着高等教育规模的日趋扩大, 高等教育机构的层次、类型也日趋复杂, 高等教育的分层、分类过程越来越是一个在学术、政府和市场三元力量的相互制衡、协调、互动以及彼此间相互让渡中逐步形成的历史过程。高等院校地位层次的稳定性和多样性是学术力量、政府力量、市场力量相互制衡的结果。

**[关键词]** 学术; 政府; 市场; 高等教育; 分层

**[中图分类号]** G640

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1672-0717(2005)03-0030-03

近年来, 随着高等教育规模的不断扩大, 高等教育机构的类型日趋复杂, 我国高等教育理论界掀起了高等教育分层、分类研究的热潮。高等教育有无必要进行分层、分类? 影响高等教育分层、分类的深层次因素有哪些? 在高等教育的分层、分类问题上, 究竟是服从于政治的逻辑, 由政府决定, 还是尊重学术权力, 亦或诉诸于市场的力量, 由社会竞争机制来协调? 诸如此类的问题引起了人们的关注与思考。在伯顿·克拉克主编的《高等教育新论——多学科的研究》第五章中, 马丁·特罗从社会科学的视角, 以《地位的分析》为题, 把高等教育作为一个社会子系统, 考察了西方发达国家高等教育如何在各种社会因素的影响下正式或非正式地形成内部分层结构的过程, 这为我们提供了研究高等教育系统的新视角, 对进一步研究我国高等教育机构的分层、分类和定位问题具有重要的启迪意义。

—

所谓高等教育分层, 是指根据高等教育系统内部的诸因素, 包括办学质量、学术水平、财富、名望及其任务和目标的程度, 按等级排列将其分设在不同类型的机构里, 从而形成不同的层次类型。马丁·特罗在行文开头便开门见山地指出: “对高等教育分层的研究不是一门学科, 而是一种观点, 是对高等教育规模和等级的含义进行研究。”<sup>[1]</sup> 高等教育分层的意义不在于“对高等院校进行类别说明, 而是对高等院校的变革方式进行探讨, 是教育生理学而不是教育解剖学”<sup>[1]</sup>。可见, 分层的意义不在于类型本身, 不是目的而是手段, 是通过分层了解不同层次高等院校的形成与发展过程, 因而探讨高等教育分层背后的影响因素就显得尤为重要。 “要想阐明跨国的高等教育分层现象, 人们必须全面了解国内外高等教育的主要趋向和模

式”<sup>[1]</sup>。大致说来, 对于高等教育分层, 目前主要有四种观点: 第一种是“英才统一论”观点, 即主张精英教育, 认为大学以外的任何形式的高等教育都不能授予学位, 不能同大学对等或竞争。第二种是“英才多元论”观点, 即认同高等教育应该是不同层次和类型的共存, 大学应该处在最上层。第三种是“平等统一论”观点。持这一观点的人反对精英教育, 主张所有形式的高等教育都统一于为民众服务。第四种观点是“平等多元论”观点。持这一观点的人赞成高等教育的多样性, 并承认非大学部门与大学部门之间的差距, 主张采取措施缩小差距。尽管上述各种观点不一, 但都传递了这样一条信息——多样性是世界高等教育分层的主要趋势。 “在每一个国家里, 学院和大学的地位都多种多样, 有的世界闻名, 而有的则鲜为人知”<sup>[1]</sup>。特别是随着高等教育“大众化”、“普及化”趋势的深入发展, 世界各国高等教育机构的办学形式更是呈现出多规格、多层次、多类型的特点。正如纳伊曼所说: “几乎到处人们都在试图解决投考大学人数太多在数量上所造成的压力, 无论个人和社会有什么新的需要, 只有一个解决问题的秘诀: 多样化。”就高等教育的模式来说, 由于不同国家的历史背景、文化传统和政体不同, 各国对高等教育系统采用了不同的协调模式, 从而进一步影响甚至引导着高等教育的分层。伯顿·克拉克认为, 高等教育系统的协调模式大致可分为三种: 国家协调制、市场协调制和学术协调制<sup>[2]</sup>。相应地, 影响高等教育分层的主要力量也不外乎政府力量、市场力量和学术力量。根据马丁·特罗的阐述, 我们可以根据这三种力量对高等教育分层影响的强弱, 将西方发达国家高等教育的分层划分为三种类型: 国家力量主导型、市场力量主导型和学术力量主导型。

国家力量主导型是指不同层次等级的院校, 他们的职能、权利、特权和资源是由政府指定或分配的, “国家指定某些种类的院校优于其他院校。它们有其他院校所没有的

\* [收稿日期] 2005-04-01

[作者简介] 张宝蓉 (1976-), 女, 福建泉州人, 厦门大学博士生, 从事高等教育管理研究。

权力或特权,通常包括较多的院校自治,可以控制自己的预算,拥有授予某些学位和证书的权利;它们比其他院校有更多的资源和物质资助;它们的招生标准和学位要求一般来说也比较高<sup>[1]</sup>。可见,高等教育分层在很大程度上是正式法律和国家政策所起作用的结果,国家成为一所高等院校或一个高等教育部门能否继续存在的主要决定因素。“这些国家的高等院校,除少数例外,全部由国家经费资助,他们的高等教育系统一直是国家指定法律和政策的对象,这种情况在过去的几十年里表现得特别明显<sup>[1]</sup>”。一般说,欧洲的高等院校是国家建立的,并由国家决定高等教育各部门的相对地位,如法国、意大利和瑞典等中央集权制国家的高等教育系统的分层。

市场力量主导型则揭示了高等教育的分层过程实质上是一个社会选择过程,其中,社会竞争机制起着重要作用,是各个高等院校在竞争中审时度势、谋求自身发展、自主办学的结果。所谓“社会选择……是两个或两个以上的当事者——他们被称为‘有利益关系的各方’——的行动的偶然的副产品。他们有着共同的意图,他们在进行选择时相互竞争,或不顾彼此的利益。在社会选择的过程中,每个人追求达到各自的目的;一切行动的综合——即一切行动共同产生的情境——构成这个群体的结果<sup>[1]</sup>”。市场主导型的典型代表是美国。美国高等教育机构一开始就是采用市场机制。在美国的高等教育系统中,没有一所名牌大学能左右其它高等院校,也没有特设的中央机构控制高等教育层次、类型的设置;所有的高等教育机构形成一个庞大的院校市场,院校之间为争取学生、经费、教师相互竞争,优胜劣汰,而声誉成为赢得优势最强有力的保障。声誉好的院校逐渐跻身于高等教育层次系统的顶端位置,引起其它院校的效仿,反之,则逐渐下滑,甚至面临着倒闭的危险。在各种层次高等教育机构的建立、发展中,市场的影响大于政治和社会的影响,高等教育运用市场就像经济生活中一样自然<sup>[2]</sup>。

学术力量主导型是指高等院校的地位差别在很大程度上是由高等院校的内部差别所致(在文中,马丁·特罗称之为“影响院校地位的主观方面”),它以声誉和名望的差别为标志,特别是教授的影响大,行政力量的影响很有限。在私立大学和名牌大学的地位变化中,学术力量的影响更为明显,集中体现在价值取向、政策、制度、操作等方面。这些大学的学者和行政人员认为,能否在院校市场上取得成功,将受到院校学术地位的影响,也就是受到名次表上所占位置的影响。特别是在竞争著名教授和学术特色的市场上所取得的成功,将决定院校将来的声誉和地位。英国可视为以学术水平进行高等教育分层的典型范例。在很长一段时间内,英国政府并不介入高等教育,各种层次高等教育的出现,源于学术力量的推动;政府仅仅是通过高等教育拨款委员会这个中介机构向高等教育提供经费补助的,它根据不同高等教育机构在评估中的名次排列拨给相应的经费,从而逐渐形成了高等教育机构间的阶层化现象。

## 二

实践表明,任何一种力量主导下的高等教育分层都不可能是完善的、永恒的。市场力量主导型的高等教育分层既会导致多样化也会带来同一性。马丁·特罗对于高等教育竞争中的多样化趋势与院校趋同现象作过阐述:“高等教育的竞争一方面越来越导致多样化,另一方面又越来越导致同一性,这确实有些自相矛盾。一方面,由于高等教育部门内部的院校在市场竞争中取得的成果不同,同时由于地位较低的高等院校和高等教育部门在同其他院校竞争时为了在市场上获得优势所运用的‘边际差别’的结果不同,就使这些院校的地位变得越来越多样化了。另一方面,高等院校的相互竞争,以及地位较低的院校在对地位较高的院校的模仿,整个高等教育系统的差别又趋于缩小,向着名牌大学的特点和风格发展。高等院校的竞争促使第二流和第三流院校、新院校和新的教育部门逐渐向尖子院校的学术形式和风格、课程和办学标准方向发展,这种现象随处可见。<sup>[1]</sup>而由国家、政府直接控制的高等教育分层设置同样会导致高等院校自身在办学过程中缺乏自主权,彼此之间难以形成竞争氛围,市场机制不够健全,从而导致高等院校办学单一,许多院校办学定位趋同的问题。学术力量主导型的结果是使整个国家的高等教育系统身陷一隅,片面强调大学的主导地位和作用,将办学精力集中在提高学校的学术水平上,而没有考虑到社会需要的是不同层次和类型的人才,最终导致特色化办学格局难以形成,以至于忽略其它以培训和服务为直接任务的中学后高等教育机构,忽视应用型人才的培养,形成不了社会的有效供给<sup>[3]</sup>。那么,在高等教育的发展过程中,高等院校的层次等级何以能够跨越时间和空间保持稳定?他们又是如何保持多样性的呢?单纯一种力量影响下的高等教育分层似乎无法回答这一问题。应该说,高等教育的发展,特别是近几十年来的发展揭开了这一谜底,那就是任何一种力量都不可能是影响高等教育分层的唯一因素,高等教育分层愈来愈是一个在学术、政府和市场三元力量的相互制衡、协调、互动以及彼此之间的相互让渡中逐步形成的历史过程,高等院校地位层次的稳定性是学术力量、政府力量、市场力量相互制衡的结果。

马丁·特罗以澳大利亚高等教育的发展为例,向我们揭示了高等教育分层中政府、大学、市场三者之间相互制衡和让渡的过程。二战前,澳大利亚的高等教育规模小,几乎没有引起社会的重视,这一时期,大学的学术权力大,院校类型单一。二战后,国家开始通过制定一系列的政策来加强国家权力对大学的控制,特别是对“尖子大学”的控制,而一些“小型的”、“效率不高”的大学由各州控制,以州的年度拨款、学费和捐款作为经费来源。这一时期的高等教育深受学术权力与政府权力的影响。到了20世纪六七十年代,随着适应市场需要的高等教育学院、短期大学的陆续出现,大学自身在地位变迁方面也有着向下发展的趋势,即向着大众化的方

向发展,出现了国家权力逐渐让渡于市场权力的现象,中央政府逐渐减少了控制,高等教育向分权化和地区化的方向发展。其实,大部分欧洲国家也有着同样的经历,只不过这一过程更缓慢、更复杂而已。在联邦德国、法国、荷兰等国,他们采用了更广泛更民主的参与形式,把大学的控制基础从学术寡头管理转向了包括高级教学人员、初级教学人员、行政管理人员和职员在内的大学各阶层人士参与管理的代表制。这种对大学控制的广泛的民主参与机制,凸现了高等教育分层中的政治化趋向,即高等教育的分层逐步让渡于追求民主、平等、统一的政治逻辑。加州高等教育分工系统是市场权力让渡于政府权力的典范。《加州高等教育总体规划》的出台,源于解决加州原高等教育机构之间日益激烈的升级竞争。自20世纪20年代开始,加州高等教育机构之间升级竞争便逐渐酝酿发酵,随着民众对高等教育需求的增加,社区学院改为四年制学院的呼声随之而起。到了20世纪50年代,随着加州经济的复苏,各行各业对高级人才的需求日益殷切,由此再次引发了高等教育机构希望扩大已有的优势或转型以争取更多资源的念头<sup>[4]</sup>。1960年,克拉克·科尔主持的《总体规划》设定了加州高等教育的发展前景,以法律的力量规范不同层次高等教育机构的功能,使得加州公立高等教育系统从此走上有序竞争的轨道。

### 三

从马丁·特罗对高等教育分层的分析中,我们可以得出若干结论:第一,高等教育的分层是一个自然的、顺应历史发展的过程,而不是人为的过程,是在政府、市场、学术三种力量共同推动下形成的过程。第二,政府、市场、学术对高等教育分层的影响力量的大小、强弱、方式既因国家或历史时期的不同而不同,即使在同一高等教育系统中,对不同层次高等教育的影响也不同。例如,对第一层次,即位于高等教育塔尖的“尖子大学”或称为研究型大学的精英教育来说,随着高等教育向大众化和普及化的逐步深入,其显赫地位在大多数国家中正在受到威胁,许多大学呈现出了大众化大学的特点。表面上看似大学越来越受市场力量的影响,但其实它们位于系统顶部的分层依然未变,学术力量依然强大。因为在它们的发展中存在着默顿(Robert Merton)所说的“马太效应(the Matthew Effect)”。这些“尖子大学”依靠强大的学术优势,包括垄断性的基础研究、充分的学术自由、丰富的图书馆和实验室资源、研究经费等,为自己建立了一种“良性循环”,通过这种循环,优势又产生优势,从而经受住了官僚化、市场化和政府控制的冲击。第三,高等教育的分层必须以各院校相互竞争为基础,即各个院校通过在市场上竞争获得有助于提高学术名望的条件,如学术声誉、著名教授、研究经

费、捐赠等,从而提高院校的地位。因此,政府应更多地为高等教育机构的发展提供一种更为宽松的制度环境,如扩大高等教育机构的自主权和建立良性的竞争机制。第四,高等教育的分层过程也是国家高等教育资源优化配置的过程,这一分配过程是“政府政策和其他措施的反映,而政府正是通过这些政策和措施来控制由其提供经费的院校的学术地位和生死存亡的”<sup>[1]</sup>。可见,国家的宏观调控也不可忽视。加州高等教育系统就是一个极好的例子。我们应该力求寻找“计划行动”与“自治行动”、多样化与一体化、规划与竞争等二者之间相互制衡的最佳点。第五,由于影响高等教育分层因素的多样性和复杂性,高等教育的分类主体、分类标准以及价值取向也不可能是单一的,而应是多元的。

目前,我国高等教育的分层办学是沿着两条主线展开的。一是把高等学校分成全日制大学、独立设置的学院、高等专科学校和高等职业学校四大类。在1986年12月国务院发布的《普通高等学校设置暂行条例》中对不同层次院校的设置基准进行了规定。二是把高等院校区分为重点和非重点。从1950年6月周恩来总理在全国高等教育会议上提出整顿大学、形成重点体制的方针开始,到近年来“211工程”、“985工程”的实施,我国相继确立了一部分重点建设的高校。显而易见,我国高等教育分层发展带有明显的行政指令性和人为的痕迹,这是与我国高等教育实行单一的政府办学体制和高度集中的管理体制相适应的。20世纪90年代以来,随着我国社会主义市场经济的建立,高等教育体制改革的不断深入,高等教育目标、结构和职能体系正在出现新的分化与重组趋势。这种分化与重组一方面必将带来高校定位的混乱、茫然现象。但也有些高校开始由过去的盲目趋同向理性的分工方向发展,其中不少大学放弃了盲目地求大、求全倾向,并停办高职高专。另一些高校则全心致力于研究型大学的建设,学术水平和教育质量不断提高。总之,对于我国高等教育分层发展来说,随着社会的进步,市场体制的不断健全,政治逻辑必然会逐渐淡出,代之以高等教育自身发展的逻辑。建立院校市场,引入竞争机制,这是我国高等教育发展的必然趋势。

#### [参考文献]

- [1] 伯顿·克拉克. 高等教育新论——多学科的研究[M]. 王承绪,等译. 杭州:浙江教育出版社,2002:130,131,132,136,154,145,169.
- [2] 徐小洲. 当代欧美高教结构改革研究[M]. 呼和浩特:内蒙古大学出版社,1997:174,178.
- [3] 张宝蓉. 中美高等教育机构分类比较与走向分析[D]. 厦门大学高等教育研究所,2004:93.
- [4] 戴晓霞. 高等教育的大众化与市场化[M]. 台北:台北扬智文化出版社,2000:171.